

## DECENTRALIZÁCIÓS INTÉZKEDÉSEKKEL KORRIGÁLT FRANCIA OKTATÁSIRÁNYÍTÁSI RENDSZER

**T**ANULMÁNYOMBAN EGYFELŐL A FRANCIA oktatásirányítást két évszázad óta folyamatosan jellemző nagyfokú központosítottság érzékeltetésére tesz kísérletet, másfelől azt mutatom be, hogy az utóbbi évtizedekben több, a decentralizáció irányába mutató elmozdulás történt. Ez utóbbiak megismerése többek között azért lehet fontos, mert a francia iskoláknak a nyolcvanas évek elejére kialakult kettős (döntően állami, és a működtetés tekintetében önkormányzati) meghatározottságához hasonló helyzetbe kerültek a hazai iskolák azóta, hogy a közelmúltban újra állami fenntartásba vették az 1990-ben önkormányzati hatáskörbe került intézményeket.

Írásomban kitérek majd arra is, hogy bár évtizedek óta léteznek megyei szintű oktatásügyi konzultatív testületek Franciaországban, bizonyos helyzetekben az oktatásügyi döntések érintettjei számára a tiltakozás, a demonstrációk különféle formái tűnnek az érdekérvényesítés igazán hatékony formáinak.

Tanulmányom végén a tantervi szabályozásról szólva arról is szólok majd, hogy e részterület kapcsán az elemzők újra és újra alapvető problémaként fogalmazzák meg a döntésfolyamatok átláthatóságának a hiányát.

### Az I. Napóleon idején létrehozott tankerületi rendszer

Bár a francia oktatási rendszer centralizációjának előzményei a forradalom előtti időszakra, és ezen belül is elsősorban a jezsuiták kiűzése (1762) utáni évtizedekre vezethetők vissza, a középfokú és a felsőfokú oktatási intézményeket egységes keretbe foglaló „Egyetem” létrehozása I. Napóleon uralkodásához, ezen belül elsősorban az 1806–1808 közötti időszakhoz köthető (*Karády 2005:16–70*). Nem csupán egy központosításon alapuló irányítási rendszer jött létre, hanem egy egységes oktatói kart is felállítottak, melynek a hazához, a katolikus egyházhoz és a császársághoz egyaránt hű elit kialakításán kellett munkálkodnia (*Savoie 2004*). Miként Napóleon fogalmazott 1806-ban az Államtanács előtt: „Meg kell valósítani az egységet és azt, hogy egy egész új nemzedéket vethessünk bele ugyanabba az öntőformába”. (*Napoléon 1969:212.*)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Az *Egyetem létrehozásáról* rendelkező 1806. május 10-i törvény 38. cikkelye értelmében „A császári Egyetem minden iskolájában a tanításnak 1) a katolikus vallás alapelvein, 2) a császárhoz és a népek boldogulásának letéteményezéséhez, a császári monarchiához való hűségen, továbbá a Franciaország egységét megőrző [...] napóleoni dinasztiahoz, valamint az alkotmányokban szereplő szabadságokhoz való hűségen kell alapulnia.”

A Napóleon idején kialakított és mindmáig fennálló, akadémiák (*académies*) névvel illetett tankerületek területe általában a forradalom idején létrehozott, a hazaiakhoz hasonló méretű megyék (*départements*) átlagos területénél három, négyszer nagyobb. A tankerületek irányítását a miniszter által kinevezett rektorokra (*recteurs*) bízta, és egyben létrehozták az iskolák működését egy-egy megye területén ellenőrizni hivatott tanfelügyelők (*inspecteurs d'académie*) posztját. Itt érdemes megjegyezni, hogy a közelmúltban a franciaországi közigazgatás többi területén bekövetkezett változásokhoz hasonlóan a tanügy területén is a megyei szint meggyengülését és a regionális/tankerületi szint megerősödését lehetett tapasztalni. (Például a megyei tanfelügyelőktől a rektorokhoz kerültek át az alapfokú oktatásnak jutatott költségvetési támogatások elosztásával kapcsolatos jogkörök.) (Toulemonde 2012:49.)<sup>2</sup>

A Napóleon idején létrejött oktatásirányítási szisztéma a lényegét illetően mindmáig nem változott, és a tankerületi rendszer továbbra is az egységes központi tantervek szolgálatában áll.<sup>3</sup> A tankerületeket a tantervi egységesség fenntartásán túl számos egyéb oktatáspolitikai cél érvényre juttatásához is felhasználják. Újabban e szervek gondoskodnak az esélyegyenlőséget előmozdítani hivatott kiemelt oktatási körzetek működtetéséről, a különféle oktatásfejlesztési célok iskolai megvalósulásának segítéséről, az iskolakörzetek kialakításáról és az érettségi vizsgák lebonyolításáról.

A közigazgatás általános rendszerétől elkülönülten működő központosított oktatásügyi irányítás alapvonásainak fennmaradása ellenére Franciaországban az elmúlt három évtizedben egyre több szereplő együttműködése vált lehetővé a helyi iskolakínálat kialakításában: szervezeti értelemben decentralizálódott a rendszer.

## Az 1981 után felerősödő decentralizáció

De Gaulle idején tovább erősödött a francia állam hagyományosan erős irányító szerepe. A nagyfokú centralizáltság egyebek között abban is kifejeződött, hogy a fővárost kinevezett prefektus irányította. A változások egyik első jeleként 1977-ben lehetőség nyílt arra, hogy Párizs lakosai polgármestert válasszanak maguknak. Bár már De Gaulle idején elkezdődött a regionális szintű közigazgatási egységek létrehozása, ezek élén először kinevezett vezetők álltak.

<sup>2</sup> Itt érdemes jelezni, hogy a 2010 utáni magyarországi erőteljes centralizációt és az állami beavatkozás megerősödését hozó oktatási változások keretében létrejött tankerületi rendszer többek között abban különbözik a franciaországitól, hogy hazánkban a politikai döntéshozók a települési szinthez igen közeli kistérségi-járási szinten hozták létre az oktatási tárca dekoncentrált, tehát nem decentralizált szerveit.

<sup>3</sup> Az oktatás terén kialakult állami monopólium idővel enyhült, és létrejöhettek magániskolák. Ugyanakkor a túlnyomórészt a katolikus egyház által működtetett, a tanulók hozzávetőleg 20%-át oktató-nevelő magániskolák csak akkor juthatnak jelentős költségvetési támogatáshoz, ha az állami tantervek szerint működnek.

A több mint két évtizedes jobboldali uralom után a francia baloldal 1981-es választási győzelmét követően történt valódi áttörés a közigazgatás szervezeti rendszere tekintetében. A Mitterand elnökké választása után meghozott decentralizációs intézkedések fontos előzménye volt, hogy a szocialisták és a kommunisták 1972-es közös kormányprogramjukban a helyi hatalom megerősítése mellett szálltak síkra.

A decentralizációs célok előtérbe állítása többek között azért volt figyelemre méltó, mert a franciaországi politikai elit jelentős részében, főként a baloldalon majd két évszázadig meghatározó szerepet játszottak a jakobinusok álláspontjával rokon centralizációs elképzelések, míg a regionális gondolat a konzervatív jobboldal, illetve a szélsőjobboldal számára volt fontos hivatkozási alap.

A nemzetállam egységét szem előtt tartó jakobinus hagyományt felvállaló és következőképp a federalista, decentralizáló hagyományokat képviselő egykori girondistákkal szemben kritikus kommunisták esetében a decentralizáció gondolata melletti kiállásban szerepet játszhatott az a körülmény, hogy e párt helyi vezetői a huszadik század tízes éveitől mind több Párizs-környéki településen, az úgynevezett vörös-övezetben évtizedig sikeres városirányítókként működhettek (Tellier 2009).

A szocialisták esetében a helyi hatalom erősítésének felvállalása részint azzal függött össze, hogy a *Mitterand* vezetésével létrejött Francia Szocialista Pártban fontos szerephez jutottak az öngazgatás-párti gondolatok hívei, továbbá az, hogy az új középpárt jó kapcsolatokat ápolt a hatvanas évek regionalista mozgalmával. Az öngazgatás-párti gondolatok képviselői korábban a Francia Kommunista Párttal szemben igen kritikus, 1967 és 1973 között Michel Rocard által vezetett PSU-pártban tevékenykedtek. E párt köré a hetvenes években egy „második baloldal” néven ismertté vált politikai pólus szerveződött, melynek hívei egyfelől igen erőteljes bírálatokkal illették a centralizált politikai apparátusokat és az erős állami szerepvállalást, és ugyanakkor a munkahelyi, lakóhelyi stb. részvétel fontosságát hangsúlyozták. A PSU-n túl e pólushoz állt közel az öngazgatásos eszmekört magáévá tett CFDT-szakszervezet is, amely a CFTC keresztény szakszervezet 1964-es szekularizációja nyomán jött létre.<sup>4</sup>

*Mitterand* elnökké választása után váltak választott testületetek által irányított területi közigazgatási egységgé az 1972-ben kialakított, általában három-négy megyét átfogó régiók. A közigazgatás decentralizációjával kapcsolatos egymást követő törvények<sup>5</sup> elfogadásával a területi (megyei és regionális) önkormányzatok oktatásügyi szerepvállalása is kibővíthetett.

<sup>4</sup> A második baloldal eszmei forrásairól, szerepéről lásd: [wikipedia.fr.wikipedia.org/wiki/Deuxième\\_gauche](http://wikipedia.fr.wikipedia.org/wiki/Deuxième_gauche). Az öngazgatásos eszmekör vonzásában élők emblematis eseményévé vált a nemzetközi ismertségre szert tett 1973-as Lip-gyári termelősztrájk (*Bajomi 1981*), melynek létrejöttében, támogatásában fontos szerepet játszott a PSU párt és a CFDT szakszervezet.

<sup>5</sup> 1982. március 2-án, 1983. január 7-én és július 22-én és 1985. január 25-én fogadták el ezeket a jogszabályokat.

Az oktatásra szánt erőforrások gazdaságos felhasználását elősegítendő az iskolahálózat-fejlesztéssel, illetve az iskolák építésével és működtetésével kapcsolatos hatásköröket az önkormányzatokhoz telepítették (*Dutercq 2000:122*). Az iskolaépületek megépítésével és működtetésével kapcsolatos jogkörök az óvodák és 6–10 év közötti gyermeket nevelő öt évfolyamos elemi iskolák esetében továbbra is a települési önkormányzatoknál maradtak.<sup>6</sup> A 11 és 15 év közötti tanulók által látogatott négy évfolyamos alsó-középiskolákkal (*collèges*) és az iskolások közlekedésével kapcsolatos feladatok ellátása a megyék hatáskörébe került, míg a három évfolyamos, 16–18 év közötti fiatalokat fogadó felső-középiskolák (gimnáziumok, szak-középiskolák és szakiskolák – *lycées, lycées technologiques, ill. lycées professionnels*) létesítése és fenntartása a régiók hatáskörébe került.

A területi önkormányzatok a decentralizációs intézkedések életbelépését követően az előzetes elképzeléseknél nagyobb mértékben vették ki a részüket az iskola-fenntartással összefüggő feladatokból. Az iskolaépületek fenntartásán, az iskolai étkeztetés megszervezésén túl az egyes területi önkormányzatok a pályaválasztás és pályairányítás, a felzárkóztatás és az iskola és a szülők közötti közvetítő tevékenységek finanszírozásában is jelentős szerepet vállaltak (*van Zanten 2004:91*).

A helyi és főleg a területi önkormányzatok oktatással kapcsolatos hatáskörei ténylegesen megnöttek az 1980-as évek eleji, általában decentralizációnak nevezett döntések következtében, ugyanakkor van olyan értékelés is, miszerint valójában csak részleges decentralizáció történt.<sup>7</sup> Ez részben arra vezethető vissza, hogy a politikai elitben továbbra is jelentős szerepet játszanak a republikánusok,<sup>8</sup> részint arra, hogy ellentétben az önigazgatáspárti SGEN-CFDT tanárszakszervezettel, a hagyományos baloldallal közel álló oktatásügyi szakszervezetek gyanakvóan viszonyultak a decentralizációhoz.<sup>9</sup>

## Központi túlsúly – gyakori tiltakozások

A kialakult állapot hibrid jellegét bizonyítja az is, hogy még ha jelentősen meg is nőtt a helyi és a területi önkormányzatok a szerepe az oktatás *technikai* feltételeinek

6 A franciaországi centralizált irányításmód túlsúlya ellenére a községi iskolafenntartás előzményei igen régi időkre nyúlnak vissza: már egy 1833-as, Guizot nevével fémjelzett oktatási törvény az 500 főnél több lakosú községek feladatává tette az elemi fiúiskolák fenntartását.

7 A nyolcvanas évek elején fogantatott reformok előtt az oktatási tárca felkérésére készült egy szakértői tanulmány, melynek szerzője a decentralizáció helyett a dekoncentrációs megoldás választását tartotta kívánatosnak (*Légrand 2004:10*). (A közigazgatás-tudomány a dekoncentráció fogalmát olyan folyamatok kapcsán alkalmazza, amikor a központ döntéshozatali szerepe nem vagy alig csökken, ugyanakkor a döntések meghozatalában jelentős szerephez jutnak a központtól függő helyi szervek.)

8 A bal- és jobboldali politikai pártokban egyaránt jelen lévő republikánusok az 1958-as Alkotmányban „egy és oszthatatlan” jelzőkkel illetett Köztársaságot veszélyeztető folyamatot láttak/látnak a decentralizációban.

9 A Franciaországban jelentős tagsággal rendelkező tanárszakszervezetek java része már csak azért sem pártolta a decentralizációt, mert e szervezetek évtizedek óta erős pozíciókkal rendelkeztek a tanárok áthelyezési kérelmeiről döntő országos szintű paritásos bizottságokban. Egyes diákszervezetek a végbizonyítványok országos érvényességét bíralták különféle közelmúltbeli oktatásügyi decentralizációs intézkedéseket.

meghatározásában, tantervi ügyekben, de még a hálózatfejlesztési, és működtetési kérdések megoldásában sem kaptak szabad kezet. Az oktatási kínálat fő jellemzői (pl. az oktatási intézmények elhelyezkedése, száma, képzési profilja) a tankerületi szervekkel folytatott alkufolyamatok keretében alakulnak ki. Ugyanakkor az állami iskolákban foglalkoztatott tanárok számának meghatározása és az oktatás tartalmával kapcsolatos kérdések eldöntése országos (központi) hatáskörben maradt. A decentralizációs intézkedések ellenére az önkormányzatok csupán bizonyos, a tantervben meghatározott ismeretekhez képest csak kiegészítő jellegűnek minősíthető, ámbar esetenként rendkívül fontos tartalmaknak, illetve tevékenységeknek az iskolák világába való beillesztésére vonatkozóan fogalmazhatnak meg javaslatokat, illetve vállalhatnak szerepet e tevékenységek finanszírozásában.<sup>10</sup>

Itt érdemes megemlíteni, hogy *Nicolas Sarkozy* 2007 és 2012 közötti elnöksége idején számottevő mértékben visszafogták a közszférával kapcsolatos kiadásokat, és ezzel összefüggésben jelentősen csökkentették a tanügyben dolgozók számát. A kormányzat a leépítéseket a demográfiai változásokkal indokolta, de ennek elmentmondott, hogy a növekvő létszámú korcsoportok tanszemélyzetének létszámát is csökkentették. A leépítések következtében jelentősen csökkent a három évnél fiatalabb óvodások száma. Az álláshelyek megszüntetésével a különféle fejlesztő-foglalkozások megtartásának, a speciális osztályok, tagozatok indításának és az osztálybontásoknak a lehetősége csökkent, és ugyanakkor az óvodai csoportlétszámok és az iskolai osztálylétszámok megnöttek.<sup>11</sup>

Míthogy a megyei és regionális szintű oktatásügyi konzultatív testületeknek (ezekről a későbbiekben még lesz szó) a központi döntésekre nincs jelentős befolyásuk, érthető, hogy a kormányzati megszorító intézkedések országszerte mennyi helyi szintű – tanárok, szülők, önkormányzati tisztviselők részvételével zajló – tiltakozó akciót váltottak ki.<sup>12</sup>

## Az oktatási szolgáltatásokat befolyásoló önkormányzati kezdeményezések

Habár az iskolák működtetésével kapcsolatos pedagógiai hatáskörök java része a decentralizációs intézkedéseket követően is állami feladat maradt (így például a pedagógusbérek fedezete továbbra is a központi költségvetésből származik), a nyolcvanas évek elején meghozott decentralizációs intézkedések életbelépése óta

10 Így például az Elzászi régió számos civil szervezettel együttműködve az idegengyűlölet és az antiszemitizmus elleni [iskolai projektet](#) támogatja. Egy másik régió a helyi és az országos lapok iskolai tanulmányozását lehetővé tevő [programot](#) támogat.

11 Sarkozy elnökségének oktatásügyi mérlegéről lásd az [alábbi írást](#). A 2012-es tanévkezdésre tervezett leépítésekről pedig lásd az [alábbi írást](#).

12 A 2012 tavaszi délnyugat-franciaországi tiltakozóakciókról lásd többek között a következő tudósításokat: [link1](#), [link2](#). Sarkozy választási vereségét követően a korábbi államfő idején megvalósított, illetve tervezett leépítésekkel ellentétes [oktatási program](#) megvalósítása kezdődött meg.

a városok, területi önkormányzatok kismértékben az oktatás tartalmát is befolyásolni tudják. Egyfelől néhány tehetősebb önkormányzat (például Párizs, Lyon) jelentős anyagi erőforrásokkal támogatja a tanórákon kívüli játékos fejlesztő, illetve gyermekmegőrző foglalkozásokat. (Ezek szerepe többek között azért igen fontos, mert az egyház és az állam szigorú elválasztásán alapuló francia iskolarendszerben a tanítási hét egyik napján egyáltalán nincs tanítás,<sup>13</sup> aminek következtében a gyermekek felügyelete jelentős gondot okoz a szülőknek.) Az önkormányzatok növekvő szerepvállalása elősegítette azt, hogy a legfiatalabb nemzedékhez tartozók egy része korszerűbb, szebb iskolaépületbe járhasson (*Derouet-Besson 1998*). Ugyanakkor a növekvő önkormányzati szerepvállalás kapcsán egy oktatásszociológus a következő kérdést fogalmazta meg: „Felmerülhet az a kérdés, hogy a gazdagabb városokban és régiókban nem nagyobbak-e az oktatási létesítményekkel kapcsolatos beruházások, mint más többiekben. [...] Ha valóban ez a helyzet, mélyebbre kellene ásnunk, és fel kellene tennünk azt a kérdést is, hogy ezek a különbségek milyen hatással járnak, vagy még általánosabb megközelítésben, elemezni kellene, hogy a méltányosság szempontjából hogyan ítéltető meg a területi önkormányzatok oktatáspolitikája: össze kellene vetni az adott önkormányzatok anyagi szerepvállalását azzal, hogy ez hogyan befolyásolja a tanulóknak az országos vizsgákon elért eredményeit, vagy, ami még kényesebb kérdés, a szocializációjukat. Az »Iskoláztatás földrajza« című évente megjelenő összeállítás [...] rendszeresen jelzi, hogy milyen jelentősek a tanulók teljesítményében mutatkozó földrajzi különbségek”. (*Dutercq 2000:123.*) Egy másik elemzés szerzője még határozottabb diagnózist fogalmaz meg az egyenlőtlenségek növekedését illetően: „Mivel az állami hozzájárulások nem fedezik az oktatással kapcsolatos helyi kiadásokat, sok régió lépett a saját finanszírozás útjára. Ezzel magyarázható, hogy az elmúlt öt évben az oktatásra fordított költségek jelentősen megnövekedtek, és jóval nagyobb mértékűek, mint a korábbi állami kiadások. [...] De ez az anyagi elköteleződés igen különböző mértékű az egyes régiókban...” (*Hatzfeld 1991:36.*) Azaz a decentralizáció növeli az egyenlőtlenségeket, növekszenek az esélykülönbségek.

## A tankerületek és a régiók közötti együttműködés mintázatai

A regionális szervek és a tankerületek közötti együttműködés tekintetében igen nagy változatosságot észlelt a decentralizációs folyamatok egyik kutatója. „Bretagne esetében, néhány kezdeti nehézséget követően létrejött egyfajta együttműködés, amelyben a tankerület és a megyei tanfelügyelőség egyaránt megőrizte befolyása jelentős részét, míg a Nord-Pas-de-Calais-i régió esetében a régió hegemoniája figyelhető meg.” (*Hirchhorn 1991:409.*)

13 Régebben csütörtökön, újabban szerdán – az állami iskolákban nem elérhető hitoktatásban való szabad részvétel feltételeinek megteremtése érdekében.



Az elemzés e pontján fontos megemlékezni arról, hogy már 1981 előtt is létrejöttek olyan, a tankerületi szervekhez kapcsolódó, megyei és regionális szinten működő konzultatív testületek (*Bajomi 1988*), amelyekben mások mellett a tanárszakszervezetek, a szülői szervezetek és helyi önkormányzatok képviseltethették érdekeiket. E testületek kapcsán a következőket írja az imént idézett elemző: „...minden tanulmányozott régióban megfigyelhető volt, hogy az intézményesült konzultatív testületek [...] melyek már a decentralizáció előtt is eléggé rosszul működtek (nagyon jelentős volt a távolmaradás), teljesen képtelennek bizonyultak [a decentralizációs intézkedések nyomán kialakult – B. I.] új helyzethez való alkalmazkodásra”. (*Hirchhorn 1991:409.*)

A nyolcvanas évek eleji decentralizációs intézkedések ellenére az oktatás fő céljainak kijelölése, illetve a tartalmi kérdéseknek a meghatározása továbbra is központi hatáskörben maradt. A települési és a területi önkormányzatok növekvő anyagi szerepvállalásával az egyes megyei, regionális szervek az oktatási-nevelési intézmények működését jelentős – bár döntőnek nem mondható – mértékben befolyásolták. Egyes Párizs melletti települések lehetővé tették, hogy az elemi iskolai diákok a szokásosnál korábban kezdhessék meg az idegen nyelv elsajátítását. Arra is van példa, hogy a területi önkormányzatok által javasolt megoldásokat fogadták el a tankerületi szervek: „...az Hauts-de-Seine megyét irányító tanács elnöke esetében [...] az általa irányított gazdag területi önkormányzat bevételei lehetővé tették, hogy a decentralizációs törvények életbelépését követően egy olyan, igen ambiciózus oktatáspolitikát dolgozzon ki, amely módszeresen megelőlegezi a későbbi országos lépéseket. A nyolcvanas évek elején az alsó-középisikolát megkezdő hatodikosok számára felzárkóztató foglalkozásokat hoztak létre, majd a peremhelyzetű diákok újrászocializálását elősegíteni hivatott osztályok létrejöttét kezdeményezték, a problémás alsó-középisikolák esetében pedig mediátorok alkalmazását tették lehetővé, illetve az íráskészséget fejlesztő szakköröket hoztak létre. Valamennyi esetben a megyei önkormányzat rukkolt elő a javaslattal, amelyet aztán átvett a minisztérium. [...] Egy, a megyei önkormányzat által az iskolakezdés idején megjelentetett népszerűsítő kiadványban a megye oktatásügyi osztályának vezetője megerősítette a legnagyobb visszhangot kiváltó kezdeményezésük, a mediátorok kapcsán, hogy Hauts-de-Seine megye élen jár az iskolai innovációban”. (*Dutercq 2000:127.*) Mint az idézett tanulmányból kiderül, nem egyszer a területi önkormányzatok mondják ki a végső szót egyes tevékenységek beindításával kapcsolatban: „több régióban a speciális oktatási tevékenységek finanszírozásával kapcsolatos végső döntést immár nem a tankerület, hanem a regionális tanács hozza meg: a tankerület benyújt egy listát, de végül a regionális tanács dönti el, hogy mit finanszíroznak – többek között annak függvényében, hogy mire jutottak az iskolavezetőkkel folytatott megbeszélések során”. (*Dutercq 2000:125–126.*)

A decentralizációs intézkedésekkel párhuzamosan az állami alapfokú és középfokú iskolák mozgástere némiképp megnőtt annak lehetővé válásával, hogy az is-

kolák 3–5 évre szóló, az intézmény sajátosságaihoz illeszkedő pedagógiai tervet (*projet d'établissement*) alakítsanak ki. Utóbb kötelezővé is tették minden iskola számára azt, hogy kidolgozzanak, majd az intézmény irányítótanácsával (*conseil administratif*) és végül a tankerületi szervekkel elfogadtassanak egy ilyen dokumentumot. E tervek egyfelől az intézmény helyzetéről szóló értékelést tartalmazzanak, másfelől megfogalmaznak különféle célokat, és egyben megjelölik az elérésüket elősegítő eszközöket, megoldásokat. A terveknek ki kell térniük a tanulási nehézségek leküzdésével kapcsolatos problémákra, a pályaválasztással, az egészségneveléssel, a szexuális felvilágosítással kapcsolatos feladatokra, akárcsak arra, hogy milyen kulturális tevékenységeket kívánnak beépíteni az iskola életébe.

Itt érdemes megjegyezni, hogy bár a központosításból fakadóan igen erős egysegítő hatások érvényesülnek a francia iskolarendszerben, az utóbbi évtizedekben mégis a különbségeket növelő versenyhelyzet alakult ki az iskolák között: ez részben arra vezethető vissza, hogy az oktatásirányítás ösztönözte az iskolákat pedagógiai tervek kidolgozására. Maguk az iskolavezetők, tantestületek érdekeltté váltak abban, hogy jobb adottságú, könnyen tanítható diákokat vonzzanak az intézményeikhez, egyebek között tagozatos osztályok indításával, az iskola egyedi arculatának tudatos alakításával (*van Zanten & Ball 2003*). A fentiekén túl, a hátrányos helyzetű tanulókat támogató, a pozitív diszkrimináción alapuló iskolapolitika keretében kialakított *kiemelt oktatási körzetek* (Bajomi 1993) működésmódja szintén ösztönzően hatott a sajátos arculatú iskolák létrejöttére.

## A tantervi szabályozás átláthatóbbá tételére irányuló újabb kísérletek

A hatvanas-években a francia iskolarendszer működésével kapcsolatos kritikus elemzések középpontjában az iskolarendszer szerkezetével, illetve a különböző társadalmi csoportok tagjainak az iskolarendszeren való végighaladásával kapcsolatos kérdések álltak, majd csak később kezdtek foglalkozni a kutatók iskolákon belül zajló folyamatok elemzésével és a tantervi változások kutatásával.

A tantervi szabályozással kapcsolatos kutatások kezdeti stádiumára is visszavezethető talán, hogy merőben eltérő megállapításokat tartalmazó kutatási jelentésekkel találkozhat a témakör iránt érdeklődő olvasó. Vannak olyan szerzők, akik azt állítják, hogy Franciaországban a tantervek meghatározása nem vált a politikai csatározások terepévé. A tartalmi szabályozás közelmúltbeli változásait elemző egyik esettanulmány szerzői szerint Franciaországban egyfajta tradíciója van a tantervi ügyekbe történő politikai beavatkozástól való tartózkodásnak. A szerzők szerint e hagyomány arra a köztársasági értékrendre támaszkodik, amely szerint az iskola által közvetített tartalmak a politika felett állnak, és ennek megfelelően nem lenne helyes, ha valamilyen, az iskola falain kívül zajló vita határozná meg azt, hogy mit kell tanítani az iskolában (*Gauthier & le Nouvello 2009:10*).



Ezt az álláspontot látszik igazolni, hogy az iskolai tartalmak politikai eszközökkel történő befolyásolására irányuló kezdeményezések újabban általában éles tiltakozást váltanak ki, és a tiltakozók gyakran adnak hangot annak a véleményüknek, hogy a politikai hatalomnak nem szabadna beleszólnia az iskolai ügyekbe, illetve abba, mit és hogyan tanítsanak a tanárok. Így például újabban heves tiltakozást váltott ki történészi és tanári körökben az a 2005-ös törvény, amely előírta, hogy a tankönyvekben helyet kapjon egy olyan, a gyarmatosítást igazoló mondat, miszerint „pozitív szerepet játszott a franciák tengerentúli jelenléte” (*Gauthier & le Nouvello 2009:10.*). Ugyancsak nagy felzúdulást váltott ki 2007-ben Sarközy elnök ama döntése, miszerint minden francia iskolában fel kell olvasni *Guy Môquet*, a német megszállók által 17 évesen kivégzett kommunista ellenálló búcsúlevelét. A szakmai önállóság védelmére irányuló törekvéseket jól kifejezi egy alsó-középiskolai tanár által írt cikk, a közéleti kérdésekkel foglalkozó, címében a francia forradalom évszámára utaló „’89. utca” című internetes portál számára készült írás szerzője így bírálta Sarközy elnök tanácsadójának, Henri Guainonak a döntés bojkottálását meghirdető tanárok kezdeményezését elítélő nyilatkozatát: „...Guaino számára a tanári mesterség elsősorban abban áll, hogy engedelmeskedni kell az utasításoknak. Ez valóban így volt Guy Môquet, illetve a Vichy-kormány idején. [...] A tanárok valójában nem a kormányzó erők vagy egy politikai párt szolgálatában állnak. Az adófizetők pénzéből fizetik őket azért, hogy a gyermekek nevelésén dolgozzanak”. (*Girard 2009.*)

## A tantervek alakításába beavatkozó vezető politikusok

Vannak ugyanakkor olyan friss kutatási eredmények, amelyek fényében árnyalásra szorul a *Gauthier és le Nouvello* szerzőpáros fentebb idézett ama állítása, miszerint a francia politikai elit tantervi ügyekben általában tartózkodik a beavatkozástól. A politikai szempontból legkényesebbnek tekintett történelem tárgy tanterveivel kapcsolatos, *Patricia Legris* által végzett vizsgálódásokból kiviláglik, hogy több esetben az ország legfőbb vezetői, esetenként az oktatási miniszter vagy akár az államelnök is latba vetették befolyásukat a történelemoktatás mikéntjének befolyásolása érdekében. Így például egy vezető politikus két ízben is megvétózta egy tantervi reformbizottság javaslatait. E grémiumok tagjai – köztük a nemzetközi hírű Annales-iskola egyik legismertebb alakja, *Fernand Braudel* – a hatvanas évek végén azt javasolták, hogy a középfokú történelem-oktatásban különféle társadalomtudományi ágak, mindenekelőtt a szociológia, a kultúrtörténet, és a társadalomtörténet eredményei is beépüljenek. Az előbb miniszterelnökként tevékenykedő, majd De Gaulle távozása után államfővé választott *Georges Pompidou* a ’68-as diáklázadások utáni átmeneti visszarendeződés idején két alkalommal is arra utasította az oktatási tárca vezetőjét, hogy akadályozza meg a reformbizottság javaslatainak megvalósulását. Utóbb pedig a reformbizottságot megkerülve három, tantervi ügyeket tárgyaló szűk körű kabinetülést is tartott (*Legris 2012.*)

## A tantervi szabályozást befolyásolók körének bővülése

Az időben 130 évet visszalépve elmondható, hogy az állami alap- és középfokú oktatási intézményekben kötelezően alkalmazandó tantervek kialakításában a *Conseil Supérieur de l'Instruction Publique (Országos Közoktatásügyi Főtanács)*<sup>14</sup> egy szűkebb, kizárólag párizsi illetőségű személyekből álló testülete játszotta a főszerepet. A 12 tagú Állandó Bizottság (*Section Permanente*) híres tudósokból, az oktatási tárca egyes vezető tisztviselőiből, néhány elit állami felsőoktatási intézmény és gimnázium tanáraiból, valamint egy egyházi felsőoktatási intézmény igazgatójából állt. A testület által elkészített tantervi javaslatokat utóbb egy tágabb testület, majd a Főtanács is elfogadta, és végül a az oktatási tárca vezetőjének aláírásával vált kötelező érvényű, ámbár csupán viszonylag alacsony szintű, miniszteri rendeletként elfogadott jogi dokumentummá a tanterv (*Janichon 2005*).

A két világháború közötti időszakban az egyes tantárgyak tanterveinek továbbfejlesztésében elsősorban két csoport tagjai vettek részt: egyfelől az adott iskolai tantárgy ügyeivel foglalkozó tanfelügyelők, másfelől az adott tantárgy szaktanárait tömörítő egyesület vezetői (pl. a Franciaországban mindig párban járó földrajzot és a történelmet okító tanárok SPHG betűszóval rövidített egyesületének<sup>15</sup> képviselői). A tantervfejlesztés általában szakértői bizottságokban folyt, melyek élén a Tanfelügyelet egy-egy vezetője állt.

A második világháború utáni évtizedekben mind több csoport kapcsolódott be a tantervi munkálatok többnyire sok szakaszból álló, újabb és újabb tanterv-változatok létrejöttét eredményező, nehezen nyomon követhető folyamataiba. A történelem tantárgy fejlesztésében a politikai döntéshozók mellett már 1930 és 1960 között is meghatározó szerepet játszottak a történészek (*Legris 2010:32*). A tanterv alakításába utóbb a didaktikai szakemberek, majd a „mezei” tanárok is bekapcsolódtak, akik különféle viták, ankétok keretében véleményezték a tantervi terveket. A szülői és diákszervezetek képviselőin kívül a tantervfejlesztésbe újabban mind gyakrabban próbálnak bekapcsolódni olyan „emlékezésipari vállalkozók”, akik valamilyen esemény, ügy, társadalmi csoport (pl. a rabszolgaság eltörlése, a munkásosztály) emlékeztetének megőrzésére szakosodtak (*Buscato 2006*).

Az 1945 utáni évtizedekben a tantervi munkálatok a tanfelügyelet munkatársai által vezetett tantárgyi szakbizottságok keretében folytak, amit utóbb több szempontból is negatívan értékelték az elemzők. Egyfelől a bizottságok keretei között viszonylag könnyen érvényesülhettek különböző korporatív érdekek, miközben gyakran elmaradt a tudásanyagnak az abból a szempontból történő újragondolása, hogy az megfelel-e az újabb tudományos eredményeknek, illetve, hogy miként közvetíthetők az adott ismeretek a változó összetételű diákság számára. Másfelől,

14 A magyarországi Országos Közoktatási Tanács 1872-es felállításakor e testület elődszervezetének jellemzőire is tekintettel voltak.

15 Société des Professeurs d'Histoire et Géographie (Történelem- és Földrajztanárok Társasága).

az egyes tárgyak tanterveit egymástól elválasztottan fejlesztették, és végképp elszikkadt az a szempont, hogy a tanulók szempontjából összességében hogyan is alakul az elsajátítandó ismeretek, illetve készségek jellege, összetétele, mennyisége.

A tantervi fejlesztések negatívumait *Pierre Bourdieu* és Collège de France-béli munkatársai diagnosztizálták egy 1985-ös, *Mitterand* elnök felkérésre született elemzésükben (*Bourdieu 1985*). A jelentés egyszerre bírálta az iskolai tantervek enciklopédizmus névvel illetett túlméretezettségét és a tantervi fejlesztés zárt, korporatív jellegét. Ellenszerként a szerzők a tantervek együttes, összehangolt felülvizsgálatát elvégző bizottság létrehozására tettek javaslatot, amelynek alapján 1990-ben állították fel az *Országos Tantervi Tanácsot* (*Conseil National des programmes*).

## A tantervi munkálatok átláthatóbbá tételét szolgáló változások

Miként egy friss tanulmányból megtudható (*Clément 2012*), az új tanács felállítását nem nézték jó szemmel sem a tantárgyi fejlesztést korábban kézben tartó Tanfelügyelet munkatársai, sem a tantervi munkálatokat ellenőrző minisztériumi osztályok. Az alsó-középiskolai tárgyak tanterveinek összehangolt felülvizsgálata csak azt követően indulhatott meg, hogy sikerült kialakítani a tantervi fejlesztést régebben kézben tartó bürokratikus szervezetek és az újonnan felállított Országos Tantervi Tanács között az együttműködés rendjét és módját (*Clément 2012*).

A tantervi változások hagyományos, az egyes tantárgyi érdekcsoportok sikeres lobbitevékenysége által meghatározott logikájának megtöréséhez egyfajta eszközöt kínált a modern menedzsment-szemlélet. Ez utóbbi értékelés-centrikus megközelítést magukévá téve különféle szakértők, így többek között *François Dubet* szociológus a kimeneti szabályozás logikájának franciaországi meghonosítására tettek kísérlet. Előbb az Országos Tantervi Tanács szervezeti keretei között, majd egy *Chirac* elnök által felállított oktatási reformbizottságban képviselték sikeresen azt a gondolatot, hogy rögzíteni kell egy dokumentumban azokat a tudásokat, készségeket, illetve kompetenciákat, amelyeket az általános tankötelezettség befejeződéséig el kell sajátítania valamennyi Franciaországban tanuló fiatalnak<sup>16</sup> (*Bajomi 2010*). Egy 2005-ben elfogadott törvényben határozták meg a közös tudás és kompetenciakészletet (*socle commun des savoirs et des compétences*).

## Visszatérés a régi irányítási gyakorlathoz és a kiigazítással kapcsolatos legújabb tervek

A tartalmi szabályozás terén alkalmazott új megoldások azonban nem bizonyultak hosszú életűnek; a kétezres évek elejétől egy sor, a korábbi intézményesülési

<sup>16</sup> Dubet azért szorgalmazta ezt, mert a '70-es évek elején egy formálisan egységes iskolatípust hoztak létre Franciaországban a *collège* névvel illetett egységes alsó-középiskola formájában, ugyanakkor a tartalmak újragondolása elmaradt, minek következtében az új iskolatípus a korábbi elitképző kisgimnáziumok kö-

formákat megkérdőjelező változás történt. 2005-ben megszüntették az *Országos Tantervi Tanácsot* és helyette egy olyan *Oktatásügyi Főtanácsot* (*Haut Conseil de l'Éducation*) hoztak létre, amelynek a tartalmi szabályozással kapcsolatos hatásköre lényesen szűkebb, mint a korábbi testületé volt. Mint a korábban már idézett elemző írta: „Miként az Országos Tantervi Tanács megszüntetése, valamint Gilles de Robien-nek az olvasással, a szókincscsel, a nyelvtannal és a matematikával kapcsolatos körlevelei<sup>17</sup> is mutatják, továbbá az is, hogy megszüntették a történelem és földrajz tárgyaknak az oktatását a líceumok tudományos tagozatának utolsó évfolyamán, a tartalmi reform kérdése immár újra visszakerült a tanfelügyelőkre támaszkodó miniszter és kabinetje kezébe. Ez a helyzet, amelyet egy közelmúltban született parlamenti határozat »zárt körben mozgó« és »kevésbé átlátható« folyamatként jellemzett, egyfelől megmagyarázza azt, hogy miért oly hevesek a tantervekkel kapcsolatos viták, másfelől óhatatlanul oda vezet majd, hogy újra a politika napirendjére kell majd tűzni egy olyan eljárásrend megalkotását, amely a tantervek kidolgozásának folyamatát szabályozza”. (*Clément 2012:106–107.*) Az imént idézett bekezdés utolsó mondatában foglalt „jóslat” valóra válására nem sokat kellett várni. A *Nicolas Sarközy* választási vereségét követően beiktatott új szocialista kormány oktatási minisztere, *Vincent Peillon* a tartalmi szabályozás átláthatósága iránti igényt érzékelve egy 2012 júliusi vitaműsorban így fogalmazott: „Az ősszel megalkotandó oktatási kerettörvényben le kell írni azt, hogy Franciaország miként alkotja meg a tanterveit...”<sup>18</sup>

BAJOMI IVÁN

## IRODALOM

- BAJOMI IVÁN (1981) Termelősztárik a Lip órágyárban. *Mozgó Világ*, No. 9. pp. 34–50.
- BAJOMI IVÁN (1988) A franciaországi helyi oktatáspolitikai küzdelmek intézményes keretei. *Szociológia*, No. 1. pp. 89–106.
- BAJOMI IVÁN (1993) Az elsőbbséget élvező oktatási körzetek. *Iskolakultúra*, No. 3. pp. 115–117.
- BAJOMI IVÁN (2010) A közpolitika-barkácsolás szereplői és színterei. *Educatio*, No. 4. pp. 589–600.
- BOURDIEU, PIERRE (1985) *Propositions pour l'enseignement de l'avenir*. [Milyen legyen a jövő oktatása?] Rapport du Collège de France remis par Pierre Bourdieu à François Mitterrand le 27 mars 1985. Párizs, Éditions de Minuit, p. 48. vagy: *Le Monde de l'Éducation*, május, pp. 61–68.
- BUSCATTO, MARIE (2006) Voyage du côté des « perdants » et des « entrepreneurs de mémoire ». [Utazás a „vesztések” és az „emléke-
- vetelményrendszerét, tudásanyagát közvetítette – sikertelenül – az időközben teljesen megváltozott összetételű diákság felé.
- 17 A tanítókat a hagyományos pedagógiai módszerek alkalmazásához való visszatérésre szólították fel az oktatási tárcát 2005 és 2007 között vezető de Robien körlevelei, amelyek kiadását a széles körű szakmai konzultációk elmaradása miatt élesen bírálták különböző reformpedagógiai körök.
- 18 Az internetes cikk szerzője a [következő magyarázatot](#) fűzte a miniszter ígéretéhez: „Sarközy öt éves elnöksége idején az oktatási tárca Grenelle utcai székházában kormányzási elvvé emelték a titkosságot. A Tanfelügyelet jelentéseit titkosan kezelték, titkosan működött, hamar feloszlott bizottságok semmi-ből előhúzott szövegei váltak hivatalos tantervekké, miközben sosem mondták el, hogy milyen, az iskoláról szóló általánosabb jövőképek jegyében alkották meg ezeket. [...] Most a másik véglet látszik érvényre jutni. Az új miniszter egyelőre annak a híve, hogy mindent ki kell rakni az asztalra. A titkosított jelentéseket nyilvánosságra hozták”.

- zésipari vállalkozók” körében.] *Ethnologie française*, No. 4. pp. 745–748.
- CLÉMENT PIERRE (2012) Le Conseil national des programmes (1985–1994) l’institutionnalisation chaotique d’une entreprise réformatrice. [Az Országos Tantervi Tanács, (1985–1994) Egy reformterv kaotikus intézményesülése.] *Politix*, No. 2. pp. 85–107.
- COTTEN, MICHEL (2012) *Décentralisation: les lois Defferre, 30 ans après*. *Slate*, márc. 2.
- DEROUET-BESSON, M. C. (1998) *Les murs de l’École*. [Az iskola falai.] Párizs, Métailié.
- DUTERCQ, YVES (2000) Les politiques éducatives des collectivités territoriales. [A területi közigazgatási egységek oktatáspolitikája.] In: VAN ZANTEN, A. (ed) *L’école – l’état des savoirs*. [Mit tudunk az iskoláról?] Párizs, La Découverte. pp. 121–129.
- GAUTHIER, ROGER-FRANÇOIS & LE GOUVELLO, MARGAUX (2009) *L’instauration d’un « socle commun de connaissances et de compétences » en fin de scolarité obligatoire en France en 2005–2006: Politisation du champ curriculaire et renouvellement des savoirs mobilisés*. [A közös alapkészségek és kompetenciák meghatározása a franciaországi tankötelezettség végpontjánál 2005 és 2006-ban – a tantervi mező átpolitizálása és a tudások megújítása.]
- GIRARD, BERNARD (2009) *Journée Guy Môquet ou journée Sarközy dans les lycées*. [Guy Môquet vagy Sarközy nap legyen a gimnáziumokban?]
- HATZFELD, HÉLÈNE (1991) *La décentralisation du système éducatif: les régions à l’épreuve*. [A oktatási rendszer decentralizációja: a régiókat érő kihívások.] *Politiques et management public*, No. 4. pp. 23–49.
- HIRSCHHORN, MONIQUE (1991) *La décentralisation du système éducatif français*. [A francia oktatási rendszer decentralizációja.] *Annuaire des collectivités locales*, 11. kötet, pp. 397–419.
- JALABERT, LAURENT (2010) Les socialistes et la régionalisation sous la V<sup>ème</sup> République (1958–2009). [A szocialisták és a regionalizáció az V. Köztársaság idején (1958–2009).] *La Revue Socialiste*, No. 37. febr. 16.
- JANICHON, DANIEL (2005) *Qui a écrit les programmes scolaires de 1882? ou l’institution d’une autorité républicaine en France*. [Ki írta az 1882-es tanterveket?, avagy a köztársasági Franciaország intézményesítése.] *Documents pour l’histoire du français langue étrangère ou seconde*, No. 35. pp. 59–74.
- KARÁDY VIKTOR (2005) *A francia egyetem Napóleonától Vichyig*. Budapest, Felsőoktatási Kutatóintézet, Új Mandátum. 212 p.
- LEGRAND, ANDRÉ (2004) *L’éducation et la décentralisation*. [Az oktatás és a decentralizáció.] *Annuaire des collectivités locales*, No. 24. pp. 125–138.
- LEGRIS, PATRICIA (2010) *L’écriture des programmes d’histoire en France (1944–2010)*. [Hogyan készültek a történelem tantervek (1944–2010).]
- LEGRIS, PATRICIA (2012) *Comment sont écrits les programmes d’histoire en France depuis la Libération?* [Hogyan készülnek a francia történelemtantervek a Felszabadulás óta?] *Aggiornamento*, márc. 6.
- NAPOLÉON (1969) *Pensées politiques et sociales*. [Politikai és társadalmi gondolatok.] (Összegyűjtötte és szerk.: Adrien Dansette.) Párizs, Flammarion. 433 p.
- PHILIPPE SAVOIE (2004) *Construire un système d’instruction publique: De la création des lycées au monopole renforcé*. [Egy közoktatási rendszer kiépítése A líceumok létrehozásától a megerősített monopóliumig.] In: JACQUES-OLIVIER BOUDON (ed), *Napoléon et les lycées. Enseignement et société en Europe au début du XX<sup>e</sup> siècle*. Paris, Nouveau Monde Éditions-Fondation Napoléon. pp. 39–55.
- TELLIER, THIBAUT (2009) *Le parti communiste et la décentralisation: une nouvelle manière d’appréhender le pouvoir local? (1971–1983)*. [A kommunista párt és a decentralizáció: a helyi hatalom újfajta megközelítése? (1971–1983)] A Párizsi 1. Egyetemen 2009. december 1-jén és 2-án megtartott „Les territoires du communisme Élus locaux, politiques publiques et sociabilités militantes” c. konferencián elhangzott előadás szövege.
- TOULEMONDE, BERNARD (2012) De nouveaux modes de gouvernance. [A kormányzás új formái.] *Cahiers français*, május-június, pp. 46–52.
- VAN ZANTEN, A. (2004) *Les politiques d’éducation*. [Az oktatáspolitikák.] PUF, Que sais-je? No. 2396. 126 p.
- VAN ZANTEN, A. & BALL, S. (2003) *La construction des ségrégations scolaires*. [Az iskolai szegregáció megkonstruálása.] In: La discrimination positive en France et dans le monde, Actes du Colloque International organisé les 5 et 6 mars à Paris, CNDP. pp. 103–107.